



УДК 316.334.3

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФОРМАЛЬНЫХ И НЕФОРМАЛЬНЫХ  
ИНСТИТУТОВ В СТРАНАХ ПРИБАЛТИКИ****PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN FORMAL AND INFORMAL IN-  
STITUTIONS IN THE BALTIC STATES****В.А. Смирнов  
V.A. Smirnov***Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Россия 119991,  
г. Москва, Ленинские горы, 1**Lomonosov Moscow State University, GSP-1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia**e-mail: VSmirnov@kantiana.ru*

*Аннотация:* В настоящей статье рассматриваются особенности взаимодействия формальных и неформальных политических институтов в странах Прибалтики. Оценка роли неформальных правил и процедур в политической системе Литвы, Латвии и Эстонии основывается на классификации неформальных институтов согласно подходу Г. Хелмке и С. Левитски. Делается вывод о том, что за демократическим «фасадом» стран Прибалтики скрывается нехватка дополняющих неформальных политических институтов. При этом большую роль играют приспособляющиеся и конфликтные неформальные институты, что свидетельствует о существенных изъянах демократических институтов.

*Resume.* The article presents an analysis of models of political development on the Post-Soviet space. Much attention is given to the factors which shaped institutional choices of political elites and caused divergence in political development in Central and Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. The influence of the Euro-Atlantic community on the political process in the region is considered. The author proposes a thesis: issues of «stateness» and sustainability of political order are paramount in comparison to democratization. The emphasis is placed on the problems of self-sufficiency and durability of democratic institutions created in Central and Eastern Europe with a considerable assistance from external actors.

*Ключевые слова:* политический институт, неинституционализм, страны Прибалтики, неформальные практики, демократический процесс, политические элиты, малая страна.

*Key words:* political institute, neoinstitutionalism, Baltic states, informal practice, democratic process, political elites, small state.

Оценка влияния неформальных институтов на политическую систему государства представляет сложную задачу, включающую ряд переменных. Разделение на формальные и неформальные институты существует в правовой и теоретической плоскости, но на практике они часто тесно переплетаются. В результате далеко не всегда существует возможность сделать однозначный вывод относительно роли тех или иных неформальных правил с точки зрения эффективности и устойчивости политической системы.

Неоинституциональный подход, который основывается на понятиях формального и неформального института, позволяет дополнить традиционный для изучения политических систем государств политико-правовой анализ рассмотрением неформальных практик – политических стереотипов, согласований и торгов, лежащих за границами официальных установлений. Анализ исключительно формальных правил посредством теорий рационального выбора обедняет эвристические возможности, чреват упущением подлинных мотивов, инструментов и ограничителей поведения политических субъектов.

Вместе с тем, простое отождествление неформальных институтов и культуры создает теоретическую путаницу. Так, например, источником коррупционного поведения в ряде случаев могут являться не устоявшиеся традиции, но текущие изменения в формальных институтах. Кроме того, решение о «дополнении» или уклонении от формальных правил может быть принято политическими субъектами путем рациональных расчетов на основании здравого смысла. Сводить подобные феномены к действию культурных факторов было бы слишком большой абстракцией, которая не учитывает интересы политических акторов при создании и соблюдении неформальных правил (институтов).



В настоящей работе автор придерживается определения формальных и неформальных институтов, предложенного Г. Хелмке и С. Левитски<sup>1</sup>. Неформальные институты – это принятые в обществе правила и процедуры, создающиеся и поддерживающиеся за рамками официально санкционированных каналов. Отличие формальных институтов заключается в их санкционировании и закреплении в рамках официально признанных каналов.

Понятие института в политической науке традиционно связано с категорией государства, которое становится предметом все более широкого научного переосмысления в последние несколько десятилетий. Формальная трактовка государства как суверенного субъекта международных отношений была расширена за счет разработки понятий «качество государственности» и «государственная состоятельность» (stateness)<sup>2</sup>, позволяющих анализировать особенности и степень эффективности государственного контроля и управления в рамках определенных территориальных границ. В зависимости от уровня государственной состоятельности возникли классификации государств (сильные, слабые, «неудавшиеся», разрушенные и т.д.)<sup>3</sup>.

Одним из ключевых инструментов анализа государства является не только шкала эффективности/состоятельности, но также учет размеров государственного образования, во многом определяющих ресурсную базу и место государства в международной системе. Й. Коломер предложил классифицировать государства по категориям: пространство-«империя», суверенное государство, малая нация<sup>4</sup>. Суверенное государство в наибольшей степени соответствует традиционному понятию нации-государства, тогда как пространства-«империи» значительно превосходят их по размеру, обладая гетерогенным этническим составом и многоуровневой системой территориального управления. Малые нации характеризуются малым размером, простыми формами управления и, как правило, гомогенным этническим составом<sup>5</sup>. В настоящей работе в качестве синонима понятия малой нации используется понятие малой страны (государства)<sup>6</sup>.

Анализируя современные тенденции политического развития, Й. Коломер отмечает, что большинство людей сегодня проживают в рамках крупных пространств-«империй», тогда как суверенные государства, не имея достаточных ресурсов для конкуренции с «империями», столкнулись с кризисом. В свою очередь малые нации, к числу которых Й. Коломер относит Литву, Латвию и Эстонию<sup>7</sup>, получили широчайшее распространение в современном мире за счет получения ресурсов от пространств-«империй»: безопасности, торговых и коммуникационных возможностей.

Малые страны, несмотря на ограниченность внутренних ресурсов и политического веса, являются активными участниками международных отношений в условиях современной реконфигурации мировой системы. При этом изучению природы, мотивов и методов их политического поведения уделено недостаточно внимания. Роль малых стран в мировой политике варьируется в зависимости от их расположения и конкретных внешнеполитических условий.

Осмысление роли, соотношения и функционирования формальных и неформальных институтов в малых странах позволяет выявить причины и возможные альтернативные модели их поведения. Имеет это значение и с теоретической точки зрения, позволяя лучше понять метаморфозы государственности, определить механизмы и тенденции современного политического развития и эволюции форм государственности.

В случае Прибалтики политический курс государственного руководства имеет на российском треке ярко выраженный конфликтный характер, обусловленный во многом стратегиями национальных политических элит. Политическое руководство стремится эксплуатировать фактор пограничного положения прибалтийских стран (лимитрофности)<sup>8</sup>, позиционируя свои малые страны как «блюстителей» восточных границ «демократической империи» Европейского союза (Й. Коломер). Формулировки могут быть приведены в соответствии с внешнеполитическими зада-

<sup>1</sup> Хелмке Г., Левитски С. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований // Прогнозис. 2007. № 2. С.192.

<sup>2</sup> Fukuyama F. «Stateness» First // Journal of Democracy. 2005. № 1. P.84-88.

<sup>3</sup> Rotberg R. State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington, 2004.

<sup>4</sup> Colomer J. Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State. New York, 2007.

<sup>5</sup> Разумеется, далеко не все политии, относящиеся к категории «малых наций», обладают гомогенным этническим составом. Й. Коломер обращает внимание на данную особенность, рассматривая ее как предпосылку для формирования конфликтных малых наций. Понятие «малая нация» не связывается Й. Коломером с моделью нации-государства (nation state). Данные понятия являются различными по содержанию и не тождественны.

<sup>6</sup> Подход Й. Коломера воспроизводит идеи, ранее высказанные Р. Ротстайном, рассматривавшим малую страну как государство, которое «сознает, что не способно обеспечить собственную безопасность имеющимися у него возможностями и, следовательно, в основном должно опираться на помощь со стороны других государств, на различные институты, процессы и явления и т.п. Понимание малой страной собственного бессилия должно разделяться и другими государствами» (Rothstein R. Alliances and Small Powers. New York, 1968).

<sup>7</sup> Необходимо отметить, что термин «малая нация» не указывает на сложившуюся в государственном образовании политическую нацию по образцу нации-государства. Иллюстрацией того, сколь болезненным для стран Прибалтики является процесс формирования нации в политическом смысле, может служить, в частности, пример Латвии, в которой в 2014 г. была инициирована поправка к Конституции, предусматривающая наделение латышской нацией статусом «государственной нации», при этом латгалы и русские не были упомянуты вовсе, что свидетельствует о глубоком расколе в обществе.

<sup>8</sup> Богатуров А.Д. Испытание Рейганом. Лимитрофы становятся значимым фактором в политике США на российском направлении // Независимая газета. 2006. С. 6.



чами, например, ужесточены вплоть до «прифронтовых государств» (front-line states)<sup>9</sup>. Соответствующие тенденции фиксировались на протяжении последних десятилетий и наиболее рельефно проявились в новейший период, который интерпретируется как децентрализация международной системы<sup>10</sup>.

При анализе институциональной природы стран Прибалтики мы исходим из политического и пространственного их определения как (1) малых наций, относящихся (2) к региону Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Страны данного региона<sup>11</sup> в начале 1990 гг. прошли через глубокие общественно-политические трансформации. Некоторые государства региона, в т.ч. страны Прибалтики, впоследствии вошли в состав Евросоюза. Данные страны, по мнению ряда исследователей, сталкиваются с существенными недостатками в вопросах эффективности демократических институтов и государственного управления. В научном сообществе сложился прочный консенсус: основным «дефектом» является широкое распространение клиентелизма и коррупции, препятствующее укреплению политических институтов в новых странах-членах ЕС. Результаты ряда исследований доказывают связь данных проблем с непрозрачностью политических практик и преобладанием неформальных институтов. Последние, в свою очередь, являются следствием низкого уровня доверия в обществе (социального капитала)<sup>12</sup>.

Следовательно, элитные пакты были недостаточным основанием для развития прочных демократических систем в новых странах-членах Евросоюза, которые в значительной степени зависят от глубинных социальных процессов и взаимосвязей, доверия между членами общества. Вместе с тем, стоит отметить различие между неформальными институтами, пронизывающими широкие слои общества, и неформальными правилами взаимодействия, целенаправленно создаваемыми элитами. «Институты... создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил»<sup>13</sup>, – отмечает Д. Норт.

В западном политологическом сообществе прибалтийские страны признаны консолидированными демократиями, являющимися, пожалуй, даже образцовыми для других стран постсоветского пространства<sup>14</sup>. Исследователи обращают внимание, главным образом, на работу формальных демократических институтов стран Прибалтики, включающих соответствующие конституционные нормы и всеобщие выборы. Однако всеобщие выборы ограничиваются институтом «неграждан» в Латвии и Эстонии, который получил формальное правовое закрепление еще в начале 1990-х гг. В результате часть исследователей применила к данным странам понятие «этнической демократии»<sup>15</sup>, характеризующейся исключением из политического процесса многочисленной группы населения по этническому признаку, «герметизацией» политической элиты.

На практике фактор этнической принадлежности был политизирован и превращен в ресурс политической мобилизации<sup>16</sup>. Как пишет норвежский исследователь А. Стин, «политические деятели стран Прибалтики имели особый стимул для мобилизации этнических ресурсов на фоне ослабления политической базы прежнего режима: независимость и этническое доминирование стали лучшими гарантиями их карьерного роста»<sup>17</sup>.

Данный пример иллюстрирует превращение неформальных притязаний политических элит на власть в формальный институт. Это подводит нас к проблеме взаимодействия формальных и неформальных институтов и – шире – к осмыслению роли неформального политического процесса в институциональном развитии Литвы, Латвии и Эстонии. Речь идет о динамике нефор-

<sup>9</sup> Выступление помощника Госсекретаря США В. Нуланд в Институте Брукинга 27 января 2015 г. URL: <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2015/01/20150127313219.html#ixzz3QfXccKYj>

<sup>10</sup> Богатуров А. Лидерство и децентрализация в международной системе // Международные процессы. 2006. №3. С.5-15.

<sup>11</sup> Регион Центральной и Восточной Европы включает следующие страны: Чехия, Венгрия, Румыния, Болгария, Польша, Литва, Латвия, Эстония, Украина, Молдавия, Белоруссия. Границы данного региона определяются, прежде всего, политически, охватывая территорию новых государств на востоке ЕС, часть из которых вошла в Евросоюз. Следует отметить многозначность понятия «регион» в современной политологии и политической географии. В отсутствие (или ввиду противоречивости) естественных географических границ регионы часто выделяются на основе исторических и политических границ. Последние нередко оказываются неопределенными и «плавающими», что свидетельствует об искусственности региональных разграничений, которые приходится «изобретать» – не столько с научными, сколько с политическими целями (Богатуров А. Лидерство и децентрализация в международной системе // Международные процессы. 2006. №3. С.5-15).

<sup>12</sup> Aasland A., Grodeland B., Pleines H. Trust and Informal Practice among Elites in East Central Europe, South East Europe and West Balkans // Europe-Asia Studies. 2012. №1. P. 115-143.

<sup>13</sup> North D. Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance. Cambridge, 1990. P.16.

<sup>14</sup> Nations in Transit 2014: Ratings and Democracy Score Summary. URL: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Data%20tables.pdf>

<sup>15</sup> Bennich-Björkman, L. State Formation and Democratic Consolidation in the Baltic States: a Political Perspective on the EU Membership. Uppsala, 2001.

<sup>16</sup> Литва, несмотря на принятый в 1990 г. т.н. «нулевой вариант», предоставляющий гражданство всем жителям страны, также пошла по пути политизации этничности, что выразилось в формализации этнонационализма на уровне государственной идеологии и исторической политики (в частности, это привело к неутрачивающим конфликтам с местной доминирующей многочисленной польской общиной).

<sup>17</sup> Steen A. Ethnic relations, elites and democracy in the Baltic States // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2000. №. 4. P. 71.



мальных институтов и неформальных организаций – сетей, кланов, к которым относятся главным образом представители политэлиты.

Значение неформальных сетей и отношений элит, основанных на связях, возникших в период первичной и трудовой социализации, традиционно было существенным в странах Прибалтики<sup>18</sup>. Распространение неформальных организаций вело к закреплению неформальных институтов – непубличных политических торгов и договоренностей, коррупции и клиентелизма.

Данные тенденции находят проявление в крупных коррупционных скандалах. Яркими примерами являются «война с олигархами» в Латвии, спровоцировавшая глубокий политический кризис в 2011 г., или расследование деятельности т.н. «клана государственников», вызвавшее большой резонанс в Литве в конце 2000-х гг. Особенности структуры и функционирования неформальной организации высокопоставленных политиков и госслужащих явствуют из материалов парламентского расследования литовского Сейма и экспертных исследований.

В своей работе Р. Янутене раскрывает<sup>19</sup> историю развития и сеть неформальных связей внутри «клана государственников», связанного с высокопоставленными сотрудниками МВД, МИД, Департамента госбезопасности Литвы и обеспечивающего неформальные институты «блата», клиентелизма и коррупции. Степень распространенности неформальных политических практик для Литвы красноречиво характеризует и такой факт: мандат депутата Европейского парламента от Литвы, которым в 2004–2014 гг. обладал В.Ландсбергис, в 2014 г. перешел к его внуку – Г. Ландсбергису<sup>20</sup>.

Бывший премьер-министр Эстонии, многолетний мэр Таллина и лидер Центристской партии Э. Сависаар, анализируя наблюдаемые им плоды трансформации постсоветской Эстонии, вынужден был дать весьма нелицеприятную оценку – современная Эстония, по его мнению, это «государство-фасад», лишь внешне следующее демократическим принципам. Фиксируя все более глубокий отход от демократических норм, он сравнивает Эстонию с «частной компанией», которой заправляют националистические политики правого толка при активном участии лояльных спецслужб и бизнесменов (в т.ч. и в сфере СМИ)<sup>21</sup>.

Упрочению неформальных отношений и институтов в среде элит стран Прибалтики также способствовал фактор зарубежных диаспор. Влияние диаспоральных сообществ на элиты Прибалтики в количественном отношении не велико, но значительно в качественном смысле, т.к. способствует привлечению ресурсов западных фондов и формированию национального политического климата, прежде всего, на уровне риторики и символической политики<sup>22</sup>. Так, президентами Литвы и Эстонии были выходцы из литовской диаспоры в США, граждане США В. Адамкус (1998–2003 гг., 2004–2009 гг.) и Т.Х.Ильвес (2006 г. – по настоящее время) соответственно. Гражданка Канады В.Вике-Фрейберга являлась президентом Латвии в 1999–2007 гг. Представители зарубежных диаспор регулярно получали высокие посты в парламентах, дипломатических и силовых ведомствах прибалтийских стран, особенно в начальный период после распада СССР и во время присоединения к ЕС. Любопытно, что выходцы из зарубежной диаспоры, призванные олицетворять «новую жизнь по новым правилам», нередко оказывались проводниками, в общем-то, весьма банальных коррупционных практик.

Широкое распространение неформальных институтов и практик обуславливает высокий уровень коррупции. Страны Прибалтики входят в число лидеров по уровню коррупции в ЕС, следуя в фарватере высоких соответствующих показателей в странах ЦВЕ. Так, одним из показательных индикаторов является Индекс восприятия коррупции (Transparency International)<sup>23</sup>, средний показатель которого составляет по Евросоюзу и Западной Европе 66 баллов из 100 (100 соответствует минимальному уровню коррупции, 0 – максимальному). Средний уровень показателя превышает лишь Эстония – 69, тогда как ниже среднего Литва – 58 и Латвия – 55.

Согласно отчету о коррупции «Евробарометр 397» от 2014 г.<sup>24</sup>, три четверти респондентов в ЕС (76%) считают, что коррупция широко распространена в их стране. Среди стран-лидеров: Греция (99%), Италия (97%), Литва, Испания и Чехия (по 95%), Хорватия (94%), Румыния (93%). Литва входит в тройку лидеров стран ЕС по доле тех опрошенных, кто считает в целом приемлемым оказать какую-либо услугу в благодарность за то, что для них сделают органы госвласти – таковых 54% (в Словакии – 68%, в Венгрии – 60%, Латвии – 48%). Важным индикатором распро-

<sup>18</sup> Смирнов В.А., Фидря Е.С. Динамика структурных изменений политической элиты постсоветской Литвы / Политические элиты в старых и новых демократиях / под ред. Гаман-Голутвиной О.В., Клемешева А.П. Калининград, 2012. С. 173–199.

<sup>19</sup> Grinevičiūtė R. Raudonoji Dalia: nuslėptieji Dalios Grybauskaitės biografijos puslapiai. Vilnius, 2013.

<sup>20</sup> Картину крепкой политико-семейной преемственности дополняет то, что сам В.Ландсбергис является сыном В.Ландсбергиса-Жямкальниса – министра во временном литовском правительстве 1941 г., созданного после нападения гитлеровской Германии на Советский Союз.

<sup>21</sup> Сависаар Э. Правда об Эстонии. Том первый. Таллин, 2012.

<sup>22</sup> Смирнов В.А. Литовская диаспора в США как канал элитного рекрутирования в постсоветской Литве // Властные структуры и группы доминирования: Материалы X Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации». СПб., 2012. С.40–51.

<sup>23</sup> Corruption Perceptions Index 2014: Results. URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>24</sup> Special Eurobarometer 397 (Corruption). URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf)



странения коррупции является самый низкий среди стран ЕС уровень доверия общества в Литве и Латвии органам охраны правопорядка.

Подобные показатели в значительной степени связаны с тенденциями «криминализации» политического процесса, увеличивающими удельный вес неформальных институтов в политическом процессе. В 2013 г. Международный институт демократии и электорального содействия в Стокгольме выпустил доклад «Нелегальные сети и политика в Балтийских странах». Отмечая значительную роль организованной транснациональной преступности в прибалтийской политике, эксперты приходят к выводу, что «связи между преступными сетями и коррумпированными политиками не зависят от электоральных циклов..., но основываются на более прочных дружеских или родственных связях»<sup>25</sup>.

Упрочению неформальных институтов способствуют и недостатки в структуре формальных институтов, а также особенности партийной системы и принятия решений. Так, в Эстонии и Латвии отмечаются существенные недостатки регулирования лоббистской деятельности, что в комбинации с раздробленной партийной системой способствует созданию «благоприятной почвы» для распространения коррупции.

Примером является крупный скандал в Эстонии, вызванный т.н. «покупкой закона» в 2007 г., когда компания, осуществляющая строительство энергетической станции, финансировала политические партии, впоследствии принявшие закон, предоставляющий значительные субсидии данной компании. В Латвии слабость политической системы повлекла доминирование в политическом процессе крупного бизнеса, степень влияния которого ряд исследователей характеризуют как «захват» государства и ведущих СМИ «олигархами»<sup>26</sup>.

В этой связи актуальным является вопрос об укреплении официальных институтов в сфере надзора за деятельностью и финансированием партий. Слабость партийной системы усугубляется и действиями политических субъектов, создающих фиктивные политические партии-«спойлеры» для дробления электоральной базы конкурентов. Подобная ситуация ведет к перманентному политическому кризису на уровне формальных представительных институтов, то затухающему, то разгорающемуся с новой силой в прибалтийских странах. А. Загайнова подчеркивает, что в Эстонии в 1991–2007 гг. ни одно правительство не сумело отработать полный четырехлетний срок, распадаясь, как правило, по коррупционным основаниям<sup>27</sup>.

Так, неформальные институты в периоды глубоких трансформаций могут «замещать» устаревшие или разрушенные формальные институты, а в некоторых случаях – усиливать мотивацию следовать формальным правилам. Неформальные правила могут включать образцы поведения, которые не регламентированы формально, но имеют большое значение для слаженного функционирования политической системы.

Следовательно, требуется теоретическая модель, которая позволила бы определить различные типы неформальных институтов с точки зрения их функции в институциональной системе государства. Подобный подход был предложен Г. Хелмке и С. Левитски, выделившими следующие типы неформальных институтов на основе противопоставления формальным: дополняющие, приспосабливающиеся, конкурентные и замещающие<sup>28</sup>. Применение данной типологии позволяет уточнить характер взаимодействия формальных и неформальных институтов в странах Прибалтики.

*Дополняющие* неформальные институты повышают эффективность функционирования формальных, обеспечивая дополнительные инструменты, мотивацию и целеполагание субъектов в рамках формальных институтов. Примером подобного института могут служить «Народные фронты» (в Латвии и Эстонии) и «Саюдис» – общественные движения, созданные в Прибалтике в конце 1980-х гг. для поддержки идей перестройки, реализуемых центральной властью. Они вскоре начали конкурировать с официальными институтами, фактически возглавив конфликтный процесс демонтажа коммунистической системы власти. После установления нового политического режима необходимость в дополняющих институтах резко снизилась. Фактически, после 1991 г. они оказались не нужны новым режимам, кооптировавшим часть ведущих представителей общественных структур.

*Приспосабливающиеся* неформальные институты способствуют улаживанию противоречий, возникающих между субъектами в рамках формальных институтов. Речь идет о неформальных согласованиях и договоренностях, позволяющих согласовать интересы акторов без прямого конфликта с формальными правилами. Данные институты широко распространены практически во всех политических системах и Прибалтика не является исключением. Вероятно, одним из наиболее красноречивых примеров является согласование в 2007 г. кандидатуры будущего Прези-

<sup>25</sup> Смирнов В.А. Неформальное измерение политического процесса в Латвии, Литве и Эстонии: к вопросу об основных тенденциях // В.А. Смирнов // Власть. 2014. № 11. С. 217.

<sup>26</sup> Villaveces-Izquierdo S., Uribe Burcher C. Illicit Networks and Politics in the Baltic States. Stockholm, 2013.

<sup>27</sup> Zagaynova A. Challenges of Anti-Corruption Policies in Post-Communist Countries // Corruption and Development The Anti-Corruption Campaigns / Ed. by Bracking S. Palgrave. Macmillan, 2007.

<sup>28</sup> Хелмке Г., Левитски С. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований // Прогнозис. 2007. № 2. С.192.



дента Латвии на закрытой встрече в узком составе политиков и крупных бизнесменов в Рижском зоопарке <sup>29</sup>.

*Конкурентные* неформальные институты предполагают конфликт между формальными и неформальными правилами. Конкретными примерами данного неформального института служат коррупционные схемы, «блат», кумовство, клиентелизм, примеры и механизмы которых описаны выше.

*Замещающие* неформальные институты «перехватывают» существенные функции формальных институтов, фактически подменяя формально закрепленные правила «теневыми» способами взаимодействия. Речь идет о сетях неформального управления политическими процессами, сформировавшихся схемах сговора и перераспределения ресурсов. Данные структуры преобразуются в устойчивые кланы, образующие «теневую» систему координации и руководства, обмена услугами и патронажа. Проявления замещающих институтов в странах Прибалтики многократно становились достоянием общественности, что вело к политическим скандалам и отставкам. Однако вмешательство официальных органов власти не вело к демонтажу подобных структур, глубоко укоренившихся в политической жизни. Так, громкое расследование деятельности клана «государственников» в Литве, затрагивающее высших должностных лиц в аппарате Президента и силовых ведомствах, так и не было завершено.

Детальная характеристика множества примеров различных типов неформальных институтов в прибалтийских странах заслуживает отдельной тематической работы. Эмпирический анализ ведет к констатации нехватки в указанных странах дополняющих политических институтов. При этом большую роль играют приспособляющиеся и конфликтные неформальные институты. Обширный эмпирический материал, прямые и косвенные свидетельства указывают на значительное распространение неформальных замещающих институтов, укоренившихся за демократическим фасадом. Подобное соотношение свидетельствует о серьезных «дефектах» в демократических системах <sup>30</sup> стран Прибалтики.

Безусловно, анализ взаимосвязей между формальными и неформальными институтами не будет полным без обращения к проблеме их динамики на современном этапе. В этой связи необходимо отметить три тенденции: 1) продолжается процесс формализации неформальных институтов; 2) значение символического компонента при формировании официальных институтов не снижается, а по ряду показателей возрастает; 3) снижается эффективность институтов социально-политической интеграции.

Первые две тенденции в значительной степени взаимосвязаны. Речь идет главным образом об исторической политике государств Прибалтики. С начала 1990-х гг. прибалтийские политические элиты сделали ставку на эксплуатацию этнонационализма в сочетании с провозглашением демократических принципов, что было продиктовано их желанием скорейшей евроатлантической интеграции. Примирение данных слабо совместимых доктрин потребовало активного участия государства в формировании исторических мифов «советской оккупации» и «внешней угрозы», оправдывавших конфликтную модель внутренней и внешней политики.

Однако если в начале 1990-х гг. этнонационализм проявлялся в основном на уровне государственной политики в области гражданства (подробнее данный вопрос рассматривается ниже), культурной политики и риторики, то спустя два десятилетия историческая политика получила широкое оформление в рамках формальных институтов, приобретя нормативный характер и превратившись фактически в государственную идеологию. Так, уголовное преследование и наказание в форме лишения свободы за отрицание «советской оккупации» было законодательно закреплено в Литве (2010 г.) и Латвии (2014 г.). Приговор в отношении литовского экс-дипломата А.Палецкиса является иллюстрацией, помимо прочего, еще и инструментального характера фиксируемых тенденций. Таким образом, неформальные практики давления на несогласных с идеологической линией политического режима воплотились в формальные институты.

Формализацию неформальных институтов на раннем этапе политической трансформации в странах Прибалтики иллюстрирует то, как там была «решена» проблема гражданства. Изначально в политическую программу новых прибалтийских элит входил пункт о «нулевом варианте», предполагавшем получение гражданства всеми жителями данных стран и в итоге реализованном лишь в Литве, обладающей более однородным этническим составом населения. В Латвии и Эстонии после «поющих революций» данный пункт, использованный в качестве предвыборной

<sup>29</sup> Norkus Z. Parliamentarism versus Semi-Presidentialism in the Baltic States: the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Frameworks // Baltic Journal of Political Science. 2013. № 2. P. 21.

<sup>30</sup> Помимо проанализированных выше примеров следует также отметить ограничение свободы слова, выражающееся в запрете вещания российских телеканалов, а также становящейся регулярной цензуре по политическим мотивам. Так, в 2013 г. с эфира в Литве была снята с эфира программа Р. Янугене о Президенте Литвы Д. Грибаускайте, впоследствии автор программы была уволена. Многочисленные примеры указывают и на различные комбинации формальных и неформальных практик, нацеленные на ограничение демократических процедур. Так, в Латвии политическая партия «Согласие» (председатель – мэр Риги Н. Ушаков), представляющая, в том числе интересы русскоязычных жителей страны, регулярно не допускается к участию в формировании кабинета министров, несмотря на победу на парламентских выборах. С аналогичной проблемой сталкивается и Центристская партия Эстонии.



агитации, был впоследствии исключен. Это стало возможным после фактического оттеснения <sup>31</sup> от рычагов власти на уровне политических элит представителей нетитульных наций. Затем произошла формализация разделения по этническому признаку. На государственном уровне провозглашена доктрина континуитета, исходящая из восстановления преемственности с довоенными режимами в Латвии и Эстонии. Гражданство и право участия в политическом процессе было предоставлено лишь жителям довоенной Латвии и Эстонии и их потомкам. Был законодательно закреплен институт «неграждан». Обладатели данного «статуса», фактически олицетворяемого нетитульными нациями, оказались поражены в прямых и косвенных избирательных правах, но также и в экономических – ограничено их участие в процессе приватизации в 1990-х гг. В настоящее время «неграждане» не имеют права занимать целый ряд рабочих мест в адвокатуре, нотариате, полиции и пр.

В Латвии и Эстонии были созданы официальные механизмы натурализации, которые позволили снизить количество «неграждан», несмотря на критику со стороны международных организаций в отношении завышенных требований для получения гражданства. В 2014 г., согласно официальной статистике <sup>32</sup>, число «неграждан» в Латвии составляло более 13%, в Эстонии – около 6,5%. В последние годы темпы натурализации снизились. В 2010 г. в исследовании Рижского университета отмечается, что натурализация в Латвии достигла минимального уровня с 1991 г. <sup>33</sup> Авторы исследования отмечают, что исключение «неграждан» особенно проявляется на рынке труда, в сфере социальной политики и общественно-политической сфере. Так, в 2009 г. Европейский суд по правам человека подтвердил дискриминационный характер пенсионной системы Латвии в отношении «неграждан» <sup>34</sup>.

### Основные выводы

В политических процессах стран Прибалтики существенную роль играют неформальные политические институты. Преобладание среди них приспособляющихся и конфликтных, а также существенный удельный вес замещающих неформальных институтов позволяет сделать вывод о значительных дефектах в развитии прибалтийских демократий, укреплении за фасадом демократических институтов неформальных правил управления и согласования интересов политических элит. Причины подобной ситуации коренятся как в общем для стран ЦВЕ низком уровне доверия в социуме, последствиях политических трансформаций в конце XX в., так и в конкретных интересах элитных групп, специфике внутриэлитного взаимодействия.

Анализ текущих процессов взаимодействия формальных и неформальных институтов в Литве, Латвии и Эстонии подтверждает тенденции к формализации неформальных институтов на уровне государственной исторической политики, которая таким образом все больше уподобляется «государственной идеологии». Ужесточение официальной политики в данной сфере в последние несколько лет свидетельствует о ставке политических элит на *конфликтную* модель внешнеполитического взаимодействия. Данный политический курс является развитием опыта политических элит прибалтийских стран последних двух десятилетий, заключающегося главным образом в попытке примирить государственный этнонационализм и демократические принципы, необходимые для интеграции в евроатлантическое сообщество. Подобный «синтез» был обеспечен за счет избрания и насаждения доктрины «советской оккупации».

Разумеется, институциональное развитие стран Прибалтики не исчерпывается лишь внутренними факторами. Литва, Латвия и Эстония как малые страны, обладающие скудными экономическими ресурсами, уделяют особое внимание внешнеполитическому «позиционированию», провозглашая себя «жертвами» России как олицетворения варварского Востока и одновременно «форпостом» Европы как олицетворения цивилизованного Запада. В этом отношении для них сравнительно легко доступным становится ресурс конфликтной дипломатии, позволяющий «питаться» от отношений между понимаемым таким образом Востоком и Западом, нацеленный на приобретение некоторого международно-политического веса и привлечение дополнительного внимания (и, следовательно, ресурсов) в рамках евроатлантического сообщества.

<sup>31</sup> Латвийский исследователь Ю. Розенвалдс пишет: «Именно то обстоятельство, что две трети русских относились к усилиям Народного фронта Латвии либо нейтрально, либо положительно, стало решающим фактором, позволившим стране (несмотря на то, что латыши составляли немногим более половины ее жителей) достичь независимости мирным путем, избежав каких-либо серьезных столкновений на этнической почве. К сожалению, многие обещания, данные в годы «поющей революции», и особенно в период подготовки референдума о независимости, были не выполнены после достижения независимости Латвией и Эстонией» (Розенвалдс Ю. Русскоязычное меньшинство в политической элите Латвии и Эстонии: перспективы («де)герметизации» // Политические элиты в старых и новых демократиях. 2012. С. 217).

<sup>32</sup> Latvijas iedzīvotāju sadalījums pēc valstiskās piederības. URL: [http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/01072013/01.01.2014/ISVP\\_Latvija\\_pec\\_VPD.pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/01072013/01.01.2014/ISVP_Latvija_pec_VPD.pdf)

<sup>33</sup> About Estonia. Citizenship. URL: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>

<sup>34</sup> Трудовой стаж, полученный за границами Латвии, учитывался при начислении пенсии гражданам, но не учитывался в случае «неграждан».



Изучение возможных последствий применения конфликтной модели на государственном уровне в случае стран Прибалтики представляет значительный интерес для дальнейших исследований (особенно в контексте украинских событий и политических перспектив ЕС и США относительно постсоветского пространства). Безусловно, данная политика в будущем окажет существенное влияние на институциональную структуру стран Прибалтики. Вместе с тем, она способна воздействовать и на политические процессы в Евросоюзе. Заботливо пестуемая прибалтийскими элитами конфликтная модель внешней политики является не только гарантом их электоральной востребованности, но и источником недоверия, причем не только в отношениях России и ЕС, но и внутри Евросоюза, тем самым вступая в противоречие с ценностями доверия, на которых изначально был основан проект европейской интеграции.

Политический опыт последних десятилетий убедительно демонстрирует отсутствие универсальных законов формирования и взаимодействия формальных и неформальных институтов в рамках государства. Скорее, речь следует вести о различных моделях и механизмах развертывания институциональных процессов.

Теория малых стран позволяет существенно сузить набор альтернативных моделей поведения малых государств, с точки зрения которых осуществляется анализ причин и последствий действий политических элит, институциональные и международные последствия принятых решений. Пример стран Прибалтики демонстрирует чрезмерную оптимистичность теоретических построений Й. Коломера относительно демократической институциональной организации малых стран и их в целом благотворной международной роли.